8 tháng 12 năm 2015

GHI CHÚ KỸ THUẬT
PHỔ THÔNG ĐẦU PHIẾU
Chuẩn bị bởi
Văn phòng Cao Ủy Nhân Quyền Liên Hiệp Quốc

(chuyển ngữ tiếng Việt bởi: Lê Nguyễn Duy Hậu)*

Tóm tắt

Ghi chú kỹ thuật này nhằm cung cấp thông tin cho các cuộc tranh luận tại khu vực Đông Nam Á về phổ thông đầu phiếu, bằng cách chỉ ra những chuẩn mực và thông lệ có liên quan trong pháp luật nhân quyền quốc tế.

Phổ thông đầu phiếu là điều kiện tiên quyết cho một cuộc bầu cử thực chất, và được quy định trong luật nhân quyền quốc tế như là yếu tố cốt lõi để đảm bảo các cuộc bầu cử phản ánh được ý chí của nhân dân. Phổ thông đầu phiếu bao gồm cả hai vấn đề về quyền bầu cử và quyền ứng cử. Tuy rằng các quyền này có thể bị hạn chế, nhưng các giới hạn đó phải dựa trên những tiêu chí khách quan và hợp lý.

Riêng về quyền ứng cử, án lệ của Ủy Ban Nhân Quyền Liên Hiệp Quốc đưa ra một vài ví dụ về các giới hạn bị xem là bất hợp lý hoặc phân biệt đối xử. Việc tồn tại các giới hạn bất hợp lý hoặc phân biệt đối xử đối với quyền ứng cử là vi phạm nguyên tắc phổ thông đầu phiếu.

Bối cảnh

Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị và Công Ước Quốc Tế Các Quyền Kinh Tế, Xã Hội, và Văn Hóa quy định rằng, xuất phát từ quyền tự quyết, mọi dân tộc đều có quyền tự do quyết định thể chế chính trị của mình.[1] Có ba quyền trung tâm rất quan trọng ở đây: quyền được tham gia điều hành các công việc xã hội, một cách trực tiếp hoặc thông qua người đại diện do họ lựa chọn tự do; quyền được bầu cử và ứng cử; và quyền bình đẳng trong tiếp cận các dịch vụ công.[2]

* Đây là bản dịch không chính thức và người dịch không chịu trách nhiệm về việc sử dụng bản dịch này.

[1] Điều 1.

[2] Tuyên Ngôn Quốc Tế Nhân Quyền, Điều 21 và Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị, điều 25. Lưu ý các khái niệm khác nhau giữa hai văn bản trên.

Liên quan đến quyền được bầu cử và ứng cử, Tuyên Ngôn Quốc Tế Nhân Quyền và Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị cùng quy định rằng các quyền này được thực thi thông qua các cuộc bầu cử định kỳ và thực chất, trên cơ sở phổ thông đầu phiếu và bình đẳng.

Tuyên Ngôn Quốc Tế Nhân Quyền (tại Điều 2) và Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị (tại Điều 2) cũng cùng quy định rằng không có biệt lệ dưới mọi hình thức trong việc thực thi các quyền được bảo vệ trong hai văn bản, cho dù là dựa trên cơ sở sắc tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, dân tộc hoặc xuất thân xã hội, tài sản, sinh trưởng hoặc các tình trạng khác.

> Mọi công dân, không có bất kỳ sự phân biệt nào như đã nêu ở điều 2 và không có bất kỳ sự hạn chế bất hợp lý nào, đều có quyền và cơ hội để:
>
> (a) Tham gia điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua những đại diện do họ tự do lựa chọn;
>
> (b) Bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kỳ chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, nhằm đảm bảo cho cử tri được tự do bày tỏ ý nguyện của mình;
>
> (c) Được tiếp cận với các dịch vụ công cộng ở đất nước mình trên cơ sở bình đẳng.
>
> *Điều 25, Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị*

Các cuộc bầu cử thực chất

Các cuộc bầu cử phải thực chất như đã được quy định tại Tuyên Ngôn Quốc Tế Nhân Quyền và Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị.

Tính thực chất ở đây bao gồm hai phạm trù:

- Phạm trù thủ tục, bao gồm việc bảo đảm tính định kỳ, bình đẳng và phổ thông đầu phiếu, và tính kín đáo của việc bỏ phiếu;
- Phạm trù kết quả, định nghĩa cuộc bầu cử thực chất phải phản ánh được quyền tự do thể hiện ý chí của cử tri.

Các cuộc bầu cử gian lận hoặc các cuộc bầu cử bị hạn chế, không bầu ra các cơ quan quyết định chính sách chủ yếu, thì không thể coi là thực chất được. Cả hai ví dụ về bầu cử này đều không cho cử tri những lựa chọn thực chất giữa các ứng cử viên. Chỉ những cuộc bầu cử

thỏa mãn các yêu cầu của luật pháp quốc tế và phản ánh được quyền tự do thể hiện ý chí của cử tri mới có thể được xem là "thực chất".

> "Bầu cử dân chủ thực chất là trung tâm cho việc duy trì hòa bình và ổn định, và tạo tiền đề cho việc điều hành quốc gia một cách dân chủ"
>
> *Tuyên Bố về Các Nguyên Tắc Giám Sát Bầu Cử Quốc Tế (2005)*

Phổ thông đầu phiếu

Luật nhân quyền quốc tế quy định nguyên tắc phổ thông đầu phiếu[3] và xem đây là yếu tố cốt lõi để đảm bảo các cuộc bầu cử phản ánh được ý chí của nhân dân. Phổ thông đầu phiếu có hai mặt:

- Quyền và cơ hội được bầu: Nhà nước phải đảm bảo số lượng cử tri rộng rãi nhất được phép bỏ phiếu. Quyền bầu cử phải bao quát nhất có thể xét trên bình diện tiêu chuẩn được đi bầu.

- Quyền và cơ hội được ứng cử: Nhà nước phải đảm bảo rằng mọi công dân đều có khả năng ứng cử mà không chịu các giới hạn vô lý. Việc thi hành hiệu quả quyền và cơ hội ứng cử sẽ đảm bảo cho những ai đi bầu có sự lựa chọn các ứng cử viên một cách tự do.[4]

Nằm trên đỉnh của nguyên tắc có tính bao trùm về không phân biệt đối xử, quyền và cơ hội bầu cử và ứng cử không thể phụ thuộc hoặc chịu điều chỉnh của các giới hạn có tính phân biệt đối xử. Ví dụ, liên quan đến người khuyết tật, Nhà nước phải đảm bảo họ có thể tham gia hiệu quả và thực thi đầy đủ quyền bầu cử và ứng cử của mình.[5] Nhà nước phải xem người khuyết tật là những người có đủ năng lực để bầu cử và thực thi quyền lựa chọn của họ, và Nhà nước cũng phải đảm bảo rằng tất cả các công dân khuyết tật đều có thể tiếp cận được với mọi khía cạnh của cuộc bầu cử.[6]

Các giới hạn

Theo luật pháp quốc tế, các giới hạn đối với quyền bầu cử và tự ứng cử không được phép bất hợp lý hoặc có tính phân biệt đối xử. Ủy Ban Nhân Quyền giải nghĩa nguyên tắc này trong

[3] Tuyên Ngôn Quốc Tế Nhân Quyền, Điều 21, Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị, Điều 25. *Xem thêm* OAS, Công ước Nhân Quyền Châu Mỹ, Điều 23(b); CIS, Công ước Nhân Quyền, Điều 29(b); AU, Hiến chương Châu Phi về Dân Chủ, Bầu Cử, và Điều Hành Quốc Gi, Điều 4(2); OAS, Hiến chương Dân chủ Liên Châu Mỹ, Điều 3; OSCE, Tài liệu Copenhagen, đoạn 7.3.

[4] Bình luận chung 25 của Ủy Ban Nhân Quyền, đoạn 15. Xem thêm Bình luận của Nowak về Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị, trang 575.

[5] Công Ước Quyền của Người Khuyết Tật, Điều 29.

[6] Ủy Ban về Quyền của Người Khuyết Tật, các quan sát kết luận: Australia, CRPD/C/AUS/CO/1, đoạn 51-52. Xem thêm các quan sát kết luận: Hungary, CRPD/C/HUN/CO/1, đoạn 45-46; quan sát kết luận: Trung Quốc, CRPD/C/CHN/CO/1, đoạn 45-46.

Bình luận chung về Điều 25 của Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị. Theo đó, Ủy ban khẳng định rằng "Công Ước đòi hỏi các Quốc gia phải thông qua các đạo luật và những biện pháp cần thiết khác để đảm bảo công dân có cơ hội thực chất để thực thi các quyền mà Công Ước bảo vệ."[7] Ủy Ban cũng nhấn mạnh rằng các biện pháp bảo vệ kể trên phải được mở rộng cho cả quyền tham chính trực tiếp (direct participation – ND):

> Khi thiết lập một cơ chế cho việc tham chính trực tiếp của công dân, không được phép phân biệt đối xử giữa các công dân khi họ trực tiếp tham chính dựa trên các yếu tố tại Điều 2, khoản 1 [chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị và quan điểm khác, dân tộc hoặc xuất thân xã hội, tài sản, sinh trưởng hoặc các tình trạng khác], cũng như không được đưa ra các bất kỳ ngăn cấm vô lý nào.
>
> *Ủy Ban Nhân Quyền Liên Hiệp Quốc, Bình luận chung 25, đoạn 6.*

Ủy Ban cũng nói rõ, để thực thi các nghĩa vụ theo Công Ước, Nhà nước phải đảm bảo sự lựa chọn tự do các ứng cử viên mà không có bất kỳ một ngăn cấm vô lý hoặc phân biệt đối xử nào giữa các ứng cử viên, ví dụ như dựa trên liên kết chính trị của họ:

> Việc thực thi có hiệu quả quyền và cơ hội ứng cử đảm bảo rằng những người đi bầu có sự tự do lựa chọn các ứng viên. Bất kỳ ngăn cấm nào liên quan đến quyền ứng cử… phải thỏa đáng dựa trên các tiêu chí khách quan và hợp lý. Không được phép loại trừ những người đủ điều kiện ứng cử bằng các yêu cầu vô lý hoặc phân biệt đối xử như về giáo dục, nơi cư trú hoặc gốc gác, hoặc vì lý do liên kết chính trị. …
>
> *Ủy Ban Nhân Quyền Liên Hiệp Quốc, Bình luận chung 25, đoạn 15.*

Các ví dụ khác về những ngăn cấm vô lý hoặc phân biệt đối xử với quyền ứng cử bao gồm các ngăn cấm dựa trên sinh trưởng và tình trạng khác,[8] việc bị kết án hình sự,[9] tình trạng kinh tế hoặc sở hữu tài sản,[10] khả năng đọc viết,[11] yêu cầu thời gian cư trú quá dài,[12] ngôn ngữ,[13]

[7] Bình luận chung 25 của Ủy Ban Nhân Quyền.
[8] Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị, Điều 2 và 25.
[9] Cả hai ngăn cấm dựa trên việc kết án hình sự mà ở đó việc ngăn cấm là không tương xứng với mức độ nghiêm trọng của tội phạm, và các điền khoản tước quyền bầu cử có tính bao hàm. OAS, Công ước Nhân Quyền Châu Mỹ, Điều 23; Ủy Ban Nhân Quyền Bình luận chung 25, đoạn 14; Ủy Ban Nhân Quyền Quan sát kết luận về Anh Quốc (2008), đoạn 28.
[10] Ủy Ban Nhân quyền, Bình luận chung 5, đoạn 10; Nhân quyền Liên Hiệp Quốc và Bầu cử, đoạn 65.
[11] Ủy Ban Nhân quyền, Bình luận chung 5, đoạn 10.
[12] *Như trên*; *xem thêm* OAS, Công ước Nhân Quyền Châu Mỹ, Điều 23.
[13] Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị, Điều 2.

hạn chế về tâm thần, trí tuệ, hoặc tâm lý xã hội,[14] dân tộc hoặc xuất thân xã hội,[15] công dân nhập tịch,[16] thành viên đảng phái,[17] khuyết tật về thể chất,[18] chủng tộc,[19] quan điểm chính trị hoặc liên kết chính trị,[20] tôn giáo,[21] giới tính,[22] xu hướng tính dục hoặc bản dạng giới,[23] và tình trạng đang là người tỵ nạn nội địa.[24] Án lệ của Ủy Ban Nhân Quyền cũng chỉ ra rằng khái niệm "các khu vực bầu cử dựa trên ngành nghề", hệ quả là việc thiên vị các ý kiến của cộng đồng kinh doanh, có thể được xem là phân biệt đối xử dựa trên tài sản và ngành nghề.[25] Hơn nữa, Nhà nước phải đảm bảo các ngăn cấm hợp lý sẽ không gây ảnh hưởng bất cân xứng lên các nhóm thiểu số.[26]

Sự tồn tại của bất kỳ các ngăn cấm vô lý hoặc phân biệt đối xử nào đối với quyền ứng cử đều là vi phạm nguyên tắc phổ thông đầu phiếu. Ủy Ban Nhân Quyền Liên Hiệp Quốc đã yêu cầu những Quốc gia chưa đáp ứng các tiêu chuẩn này phải có một kế hoạch rõ ràng và chi tiết để sửa sai và phải thực thi kế hoạch nào một cách ưu tiên cho tất cả các cuộc bầu cử trong tương lai.[27]

Án lệ của Ủy Ban Nhân Quyền Liên Hiệp Quốc cung cấp chỉ dẫn hữu ích cho việc xác định xem quyền ứng cử có bị ngăn cấm một cách vô lý hoặc phân biệt đối xử hay không. Danh sách dưới đây bao gồm một vài ví dụ:

- Pháp luật có đang loại trừ khỏi cuộc bầu cử những người không thuộc một trong các "dân tộc cấu thành" của Quốc gia thành viên hay không?[28]
- Có quy định yêu cầu về ngôn ngữ để được ứng cử không?[29]
- Pháp luật có loại trừ khỏi cuộc bầu cử những người không thuộc một trong các nhánh chi tôn giáo được chính thức công nhận hay không?[30]

[14] Các ngăn cấm không tương xứng hoặc không có mối quan hệ hợp lý hoặc khách quan với năng lực bầu cử của một người. Ủy Ban Nhân Quyền Các quan sát kết luận về Belize (2013), đoạn 24.
[15] Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị, Điều 2 và 25.
[16] Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị, Điều 25 (b); Ủy Ban Nhân Quyền Bình luận chung 25, đoạn 3 ("Phân biệt giữa công dân nguyên thủy và công dân nhập tịch đặt ra câu hỏi về tính phù hợp với điều 25.")
[17] Ủy Ban Nhân Quyền, Bình luận chung 25, đoạn 17.
[18] Công Ước Về Quyền Của Người Khuyết Tật, Điều 29.
[19] Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị, Điều 2 và 25.
[20] Vụ *Bwalya v. Zambia*, Comm. No. 314/1988; vụ *Leonid Sudalenko v. Belarus*, Com. No. 1354/2005, UN Doc. CCPR/C/100/D/1354/2005 (2010); vụ *Gorji Dinka v. Cameroon*, Comm. No 1134/2002, UN Doc. CCPR/C/83/D1134/2002
[21] Công Ước Quốc Tế Về Các Quyền Dân Sự và Chính Trị, Điều 2 và 25.
[22] *Như trên*
[23] Hiến chương của Liên minh Châu Âu EU về các Quyền Căn Bản, Điều 21 (2); CCPR, vụ *Toonen v. Australia* (1994); CESCR, Bình luận chung 20, đoạn 32.
[24] E/CN.4/1998/53/Add.2, Các nguyên tắc định hướng về Tỵ nạn nội địa, Nguyên tắc 4.1.
[25] CCPR, Quan sát kết luận về Anh Quốc (Hong Kong) (1995), đoạn 19.
[26] CCPR, Quan sát kết luận về Hoa Kỳ (2006), đoạn 35.
[27] CCPR, Quan sát kết luận về Hong Kong, Trung Quốc (2013), đoạn 6.
[28] CCPR/C/BIH/CO/2, Bosnia and Herzegovina (2012).
[29] CCPR/CO/79/LVA Latvia (2003).
[30] CCPR/C/79/Add. 78, Lebanon (1997).

- Có những quy định phiền phức trong việc đăng ký chiến dịch tranh cử hay không, hoặc luật có bắt các ứng cử viên bầu cử phải được một cơ quan chính phủ chấp thuận hay không?[31]

- Pháp luật có phân biệt quyền ứng cử của công dân nguyên thủy và công dân nhập tịch hay không?[32]

- Liên quan đến giới hạn ứng cử, pháp luật có cho phép người đã vi phạm hình sự liên quan đến bầu cử được tham gia ứng cử không? Những ngăn cấm này có giới hạn thời gian không? Giới hạn đó có tương xứng với các vi phạm không?[33]

- Ngoại trừ khi có tình trạng khẩn cấp quốc gia, pháp luật có tước bỏ quyền ứng cử của thành viên của một nhóm chính trị nhất định hay không?[34]

- Có sự áp dụng luật bất bình đẳng hay không, ví dụ như các điều khoản của luật nội địa giới hạn việc ứng cử có thể bị lợi dụng để ngăn cấm vô lý các quyền được Điều 25 bảo vệ? Việc từ chối đăng ký cho các ứng cử viên có dựa trên các tiêu chí khách quan và hợp lý hay không? Việc từ chối ngoài các tiêu chí trên có bất hợp pháp không?[35]

- Có hay không việc hủy bỏ tư cách ứng cử viên dựa trên một quy trình xem xét không tuân theo các tiêu chí khách quan, và Nhà nước cũng không chứng minh được quy trình đó là đúng về mặt tố tụng?[36]

- Việc loại bỏ quyền ứng cử có đáp ứng các yêu cầu về tính tiên liệu được và tính khách quan hay không?[37]

Các quyền liên quan đến bầu cử

Bên cạnh quyền bầu cử, ứng cử, và quyền được tham gia điều hành các công việc xã hội, bầu cử thực chất còn đòi hỏi một số quyền con người liên quan phải được thực thi hiệu quả. Những quyền tiên quyết này bao gồm:

- Tự do khỏi phân biệt đối xử và quyền bình đẳng trước pháp luật
- Tự do biểu đạt
- Tự do hội họp hòa bình
- Tự do lập hội
- Tự do đi lại

[31] CCPR/C/IRN/CO/3, Cộng hòa Hồi giáo Iran (2011).
[32] CERD/C/60/CO/11, Qatar (2002).
[33] CCPR/C/SR.724, Senegal (1987), Vụ *Dissanayake v. Sri Lanka*, UN Doc CCPR/C/93/D/1373/2005
[34] Vụ *Jorge Landinelli Silva v. Uruguay*, Comm. No. R.8/34, UN Doc. Supp. No. 40 (A/36/40) trang 130 (1981).
[35] Vụ *Leonid Sudalenko v. Belarus,* Comm. No. 1354/2005, UN Doc. CCPR/C/100/D/1354/2005 (2010)
[36] Vụ *Antonia Ignatane v. Latvia*, Comm. No. 884/1999, UN Doc. CCPR/C/72/D/884/1999 (2001)
[37] Vụ *Rolandas Paksas v. Lithuania,* Comm. No. 2155/2012, UN Doc. CCPR/C/110/D/2155/2012 (2012)

Dưới đây là một danh sách chưa đầy đủ các câu hỏi về những quyền liên quan này. Các câu hỏi này giúp cho việc đánh giá mức độ các quyền kể trên được tôn trọng trong các cuộc bầu cử.

- Có bất kỳ đảng phái chính trị hoặc ứng cử viên nào bị cản trở, hoặc giới hạn dưới hình thức bất kỳ, quyền tự do biểu đạt ý kiến và quan điểm của họ trước công chúng hay không?

- Mọi đảng phái chính trị và ứng cử viên có được tổ chức và tiến hành các cuộc họp chính trị, mít tinh hoặc tuần hành tự do mà không có sự can thiệp hay ngăn cản từ phía chính quyền hay lực lượng an ninh hay không?

- Mọi nhóm chính trị có được phép thành lập đảng chính trị một cách bình đẳng hay không? Mọi công dân có được bình đẳng lựa chọn tham gia các đảng chính trị theo ý họ hay không?

- Có bất kỳ ứng cử viên, thành viên các đảng chính trị, cử tri hoặc bất kỳ ai khác bị ngăn cản hoặc hạn chế dưới bất kỳ hình thức nào vì các lý do có tính phân biệt đối xử việc thực thi các quyền chính trị và quyền tự do căn bản của mình hay không?

- Mọi cá nhân đủ tiêu chuẩn đều được bình đẳng về cơ hội để thực hiện các quyền chình trị của họ với tư cách là cử tri và/hoặc ứng cử viên hay không?

- Có bất kỳ tiêu chí hoặc quy định mang tính phân biệt đối xử nào được áp dụng trong việc đăng ký cử tri, ứng cử viên hoặc các đảng chính trị hay không?

- Có bất kỳ văn bản pháp luật hoặc chính sách nào dẫn đến việc phân biệt đối xử một cách gián tiếp các ứng cử viên, thành viên đảng chính trị, cử tri hoặc ai khác hay không?[38]

[38] Để tìm hiểu thêm về các phạm trù khác để giám sát trong cuộc bầu cử, xem thêm *OHCHR Sổ tay về Giám sát Nhân quyền, Chương 23: Giám sát nhân quyền trong bối cảnh các cuộc bầu cử.*